

Erläuternder Bericht zum Entwurf für eine Verordnung betreffend die Änderung der Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (PBV)

I. Ausgangslage

Die Planungs- und Bauverordnung vom 18. September 2012 (PBV; RB 700.1) ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Bei der Anwendung von § 38 PBV betreffend höhere Häuser und Hochhäuser und aufgrund der Folgen des von solchen Bauten ausgehenden Schattenwurfs wurde von verschiedenen Gemeinden und Fachleuten Kritik an der heutigen Regelung laut. Insbesondere sei es kaum möglich, in Zentrumslagen höhere Häuser zu erstellen, da für Zonen mit niedrigen Höhenvorschriften kein Geschoss höher gebaut werden könne, ohne dass der Bereich der höheren Bauten tangiert werde. Das habe zur Folge, dass zunächst ein Gestaltungsplan erlassen werden müsse und zudem die Schattenwurfregelung unter § 38 Abs. 3 und 4 PBV die Erstellung solcher Bauten gerade in den wichtigen Zentrumslagen faktisch verhindere. Die Schwierigkeiten der heutigen Regelung der Planungs- und Bauverordnung zu höheren Häusern und Hochhäusern wurden evaluiert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Die vorliegenden Änderungsvorschläge sind das Ergebnis aus den vorgenommenen Erhebungen des Departements.

II. Problematik der heutigen PBV-Vorschriften für höhere Häuser

1. Als Grundsatz gilt, dass in einem Sondernutzungsplan nicht wesentlich von der Grundordnung des Zonenplans abgewichen werden darf (vgl. BGE Le Locle [1P.270/2005] vom 29.4.2014 und Rüti BGE 135 II 209).
2. Gemäss § 24 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) kann für Hochhäuser und höhere Häuser die Höhe und die Geschoszahl mittels eines Gestaltungsplans frei festgelegt werden. Für Häuser, die nicht als Hochhäuser oder höhere Häuser gelten, bestehen diese Privilegierungsgründe nach § 24 Abs. 4 PBG nicht und sie unterstehen der gewöhnlichen Gestaltungsplanregelung gemäss § 24 Abs. 2 PBG. Für letztere gilt die bisherige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts. Diese verlangt dabei, dass die nächst höhere Zone nicht übersprungen werden darf, d.h. mittels eines Gestaltungsplans darf die Höhe einer Baute um maximal ein Geschoss überschritten werden. Grössere Abweichungen sind in einem gewöhnlichen Gestaltungsplan nicht zugelassen.
3. Weil höhere Häuser mittels Gestaltungsplan bereits in den niedrigsten Zonen wie W1 und W2 erstellt werden dürfen, führt das gemäss der Definition von § 38 Abs. 1 PBV dazu, dass bereits dreigeschossige Bauten in einer eingeschossigen Wohnzone (W1) als höhere Häuser gelten. Dasselbe trifft zu, wenn eine viergeschossige Baute in einer zweigeschossigen Wohnzone (W2) erstellt wird. In all diesen Fällen, in welchen die nächst höhere Zone übersprungen wird, müssen sämtliche gesetzlichen Anforderungen an höhere Häuser erfüllt werden wie die Beibringung eines Schattendiagramms nach § 38 Abs. 4 PBV und die

zusätzlichen Anforderungen gemäss § 18 Abs. 1 Ziff. 9 PBG. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) verlangt für letztere Anforderungen regelmässig ein „städtebauliches Konzept für höhere Häuser“.

4. Die Schattenwurfregelung erweist sich vor allem in Zentrumszonen, Kernzonen, Altstadtzonen etc. dann als schwierig, wenn die Erstellung von höheren Häusern in solchen Zonen deshalb scheitert, weil aufgrund des obligatorisch zu erstellenden Schattendiagramms nachgewiesen wird, dass die Nachbarschaft dadurch im Sinne von § 38 Abs. 3 PBV wesentlich beeinträchtigt wird. Die Erstellung von höheren Häusern in den erwähnten Zonen wird dadurch faktisch verunmöglicht.

Die Erhebungen des Departements für Bau und Umwelt haben aufgezeigt, dass in einigen kommunalen Baureglementen die Höhenmasse in den einzelnen Nutzungszonen nur geringe Unterschiede aufweisen. Oftmals liegen die Differenzen bei den Höhenmassen zwischen den einzelnen Zonen gerade mal bei 0.50 Metern. Solche Reglemente geraten unweigerlich in einen Konflikt mit der Definition der höheren Häuser nach § 38 PBV, da bereits bei der Aufstockung um ein Geschoss (3.20 m) in den Bereich der übernächsten Zone vorgestossen wird und die Baute bereits als höheres Haus zu betrachten ist.

III. Ergebnis der Erhebungen durch das DBU

1. Als höheres Haus soll ein Gebäude nur noch gelten, wenn es die maximale Gesamt- oder Fassadenhöhe der Regelbauweise um mehr als 3.20 m überschreitet, mindestens fünf Vollgeschosse oder eine Gesamt- oder Fassadenhöhe von mindesten 17 m und maximal 25 m aufweist.
2. § 38 Abs. 3 PBV hält sowohl für Hochhäuser als auch für höhere Häuser fest, dass der Schattenwurf von solchen Häusern die Nachbarschaft nicht wesentlich beeinträchtigen darf. Keine wesentliche Beeinträchtigung liegt vor, wenn der auf die umliegenden Wohnbauten und zu Wohnzwecken bebaubaren Bereiche der benachbarten Parzellen fallende Dauerschatten an einem mittleren Wintertag nicht mehr als zwei Stunden und an einem mittleren Sommertag nicht mehr als drei Stunden beträgt oder wenn nachgewiesen wird, dass ein kubisches Vergleichsprojekt gemäss Regelbauweise keinen geringeren Dauerschatten nach sich zieht (§ 38 Abs. 4 PBV). Diese Bestimmung ist in erster Linie auf Hochhäuser zugeschnitten. Im Bereich der höheren Häuser hat sich gezeigt, dass sie planungsrechtlich und mit Blick auf das Ziel innerer Verdichtungsmöglichkeiten hinderlich sein kann und wenig zum Nachbarschutz beiträgt.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Die vorgesehenen Änderungen der PBV haben keine direkten finanziellen Auswirkungen weder für den Kanton noch für die Gemeinden. Eine finanzielle Erleichterung kann insofern darin erblickt werden, dass dank den neuen Regeln einige Gestaltungspläne weniger erlassen werden müssen, welche mit der heutigen Regelung noch Pflicht sind. Insoweit fallen auch die entsprechenden Erstellungskosten für die Gemeinden weg, soweit sie die Gestaltungsplankosten nicht auf die Grundeigentümer überwälzen können.

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 38 Abs. 1a

Die Bestimmung regelt neu die Definition der höheren Häuser. Danach sind höhere Häuser Gebäude, welche die maximale Gesamt- oder Fassadenhöhe der Regelbauweise um mehr als 3.20 m überschreiten und mindestens fünf und maximal acht Geschosse oder eine Gesamt- oder Fassadenhöhe von mindestens 17 Metern und höchstens 25 Meter aufweisen. Mit der neuen Definition wird erreicht, dass für ein höheres Haus einerseits nicht mehr an die nächst höhere Zone angeknüpft wird, sondern an die Überschreitung eines tatsächlichen Geschossmasses von 3.20 m. Andererseits gelten als höhere Häuser nur noch solche mit einer Höhe von zwischen 17 m und 25 m. Ab einer Höhe von 25 Metern fallen die Häuser in die Kategorie der Hochhäuser. Für Häuser, welche die Masse für höhere Häuser nicht erreichen, gelten die Masse der Regelbauweise und es entfallen für diese die weiteren Anforderungen gemäss § 18 Abs. 1 Ziff. 9 PBG.

§ 38 Abs. 3a

Die Nachbarschaft darf neu nur noch durch den Schattenwurf von Hochhäusern nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Der Schattenwurf bei höheren Häusern wird zu Gunsten raumplanerischer Überlegungen wie dem Postulat innerer Verdichtung und haushälterischer Bodennutzung gänzlich fallen gelassen. Dies kommt insbesondere Kern-, Zentrums-, City- und Altstadtzonen zugute, in welchen eine Verdichtung mittels höheren Häusern angestrebt wird.